

# Sosiaalipolitiikan paradigman muutos: Työkyvyttömyyspolitiikan uudet kasvot Alankomaissa ja Suomessa

MINNA VAN GERVEN

## Hyvinvointivaltio ristitulesa

Sosiaalipoliittiset instituutiot ovat olleet viime vuosikymmenien aikana kahden tulen välissä. Yhtäältä taloudelliset imperatiivit painostavat päättäjiä menojen leikkauksiin ja tulojen kohdistetumpaan uudelleenjakoon, kun taas toisaalta hyvinvointivaltiojärjestelmät nauttivat jatkuvaa kannatusta ja niihin kohdistuvat leikkaussuunnitelmat kohtaavat näkyvää vastustusta sekä oppositiopuolueiden ja ay-järjestöjen että kansalaisten toimesta. Vaikka aikaisemmat teoreettiset näkemykset hyvinvointivaltion muutoksen mahdolluudesta on jo lähes hylätty, institutionaalista muutosta pidetään edelleenkin epäsuosittuna ja poliittisesti uskaliaana toimenpiteenä (Vis 2008; Vis & van Kersbergen 2007). Poliitiikan tutkimuksen teorioiden mukaan poliitikot nähdään rationaalisina ja omien intressien kannalta toimivina toimijoina, ja tämän mukaisesti politiikan muutoksen dynamiikassa keskeisenä pidetään syynvälttämisen periaatetta (Pierson 2001).

Tästä hyvin defensiivisestä perspektiivistä katsottuna sosiaalipolitiikan tutkimuksella on vielä paljon tehtävää yrittäessään selittää muutoksen dynamiikkaa ja sen takana vallitsevia mekanismeja. Tämä artikkeli pyrkii osallistumaan tähän keskusteluun ja tarjoamaan vertailevan tapaustutkimuksen hyvinvointivaltion paradigman muutoksesta. Pyrin kuvaamaan, mitä Eurooppaa puhuttaneiden paradigman muutosten takana piilee, ja ymmärtämään niiden eriäviä kehityspolkuja. Vertailemalla työkyvyttömyys(eläke)järjestelmien muutospolitiikkaa Suomessa ja Alankomaissa tutkimukseni osoittaa, kuinka paradigman muutos edellyttää normatiivisen ja kognitiivisen uudelleenorientaation sekä poliittisessa että yhteis-

kunnallisessa keskustelussa ja yhteiskunnallisessa tavassa määrittää sosiaaliturvan uusjaon oikeellisuutta ja legitimitettä. Vaikka vaikea taloudellinen tilanne usein avaa poliitikoille muutoksen mahdollisuuden (ikkunan), tutkimustulokseni esittää, kuinka paradigman muutokseen on sisäänrakennettu yleisen mielipiteen (sekä kansalais- että eliittien mielipiteen) muutos kohti uuden politiikan suuntalinjoja. Tämä prosessi sisältää sekä kognitiivisen (kuinka ratkaista ongelma) että normatiivisen (kuinka tehdä muutos oikeutetusti) ajattelun muutoksen. Korporatiivisissa järjestelmissä ay-liikkeillä on tässä prosessissa keskeinen rooli.

## Sosiaaliturvan paradigman muutos ja sen toimijat

Karl Hinrichsin (2000) eläketurvajärjestelmän anekdootin mukaisesti sosiaaliturvajärjestelmät voidaan ymmärtää elefantin kaltaisiksi olennoiksi: ne ovat isoja, vanhoja, suosittuja ja vaikeita saada (muutos)liikkeeseen. Sama keskeinen sisältö toistuu politiikan tutkimuksen institutionaalisen inertian teoriassa. Muun muassa Paul Pierson (1994) kuuluisassa syynvälttelyteoriasaan (blame avoidance) korostaa hyvinvointivaltion muutospolitiikan vaikeutta. Pierson esittää, että poliitikot (omien etujensa mukaisesti) välttelevät suuria epäsuosittuja muutoksia (ks. myös Weaver 1986). Suurienkin muospaineiden edessä Pierson näkee politiikan tekijöiden tyytyvän karsimaan vanhan järjestelmän menoja taaakse uudelleenvalintansa seuraavissa vaaleissa. Tämän argumentin mukaisesti empiirisessä tutkimuksessa 1990- ja 2000-luvulla hyvinvoin-

tivaltiojärjestelmien uudistukset onkin useammin osoitettu vähittäisiksi kuin kumouksellisiksi (Streeck & Thelen 2005; Palier 2010; Bonoli & Palier 2007). Analyysit paradigman muutoksista ovatkin olleet tähän asti vähälukuisia, mutta yhä useammin esimerkkejä näistä ”sosiaalipolitiikan mustista joutsenista” (Taleb 2007) löydetään institutionaalisessa tutkimuksessa. Havainnot paradigman muutoksista kyseenalaistavat Piersonin teorian ja vaativat politiikan prosesseihin keskittyvältä tutkimukselta uusia vastauksia, jotka auttavat ymmärtämään politiikan eriäviä kehityspolkuja.

Mitä ovat paradigman muutokset ja miten ne tapahtuvat? Peter Hallin (1993) teoria muutoksen kolmesta tasosta tarjoaa analyttisen perspektiivin erottaa politiikan muutoksen eri tasoja. Pohjautuen analyysiinsä (Hallin 1993, 278–279) makro-talouspolitiikan muutoksista Isossa-Britanniassa vuosien 1970 ja 1989 välisenä aikana Hall ehdottaa, että politiikan muutoksen ensimmäisellä tasolla järjestelmää muutetaan korjaamalla etuuden tasoa, esimerkiksi kiristämällä etuuden saantikriteerejä tai alentamalla etuuden maksutasoa (Palier & Martin 2008; van Gerwen 2008b). Seuraavalla tasolla, välineiden tasolla, poliitikot päättävät muuttaa järjestelmien toimintaperiaatteita, esimerkiksi ulkoistamalla palveluja tai keskittämällä hallintoa, ilman että järjestelmän pääperiaatteita muutetaan. Nämä ensimmäiset politiikan muutoksen tasot rajoittavat tai sopeuttavat järjestelmän nykyistä tilaa. Piersonin näkemyksen mukaan tämän tason muutokset eivät uhkaa hyvinvointivaltion pääperiaatteita eivätkä siten (todennäköisesti) nostata äänestäjien negatiivista vastareaktiota seuraavissa vaaleissa.

Hallin viimeisellä ja korkeimmalla politiikan muutoksen tasolla politiikan tavoitteita, tai paradigmoja, muutetaan ja samalla koko järjestelmän toiminta-ajatus muuttuu. Hallin mukaan tämän tason muutokset ovat harvinaisia, ja Piersonin teorian mukaisesti voimme teoretisoida, että vastaavan laatuiset muutokset nostattavat poliittista ja yhteiskunnallista vastarintaa muuttaessa merkittävästi status quo:ta. Hugh Heclon (1974) ideoista ammentaen Hall pitää keskeisenä tunto-merkkinä paradigman muutoksessa juuri auktoriteetin vaihtumista. Tämä katsantokanta on mielestäni hedelmällinen ja syventää akateemista ymmärtämystä politiikan muutoksen dynamiikasta sekä uudistaa syynvälttelyteoriaa.

Korkeimman tason muutoksissa, paradigman muutoksissa, muutoksen dynamiikka eroaa merkittävästi vähittäisen tai sopeuttavan muutoksen dynamiikasta. Kun ensimmäisen ja toisen tason muutokset tapahtuvat lähes yksinomaan poliittisen byrokraattisen eliitin toimesta, paradigman muutos edellyttää poliittista ja yhteiskunnallista keskustelua ja kansallista heräämistä muutoksen tarpeellisuuteen (Hall 1993, 287). Poliitiikan tekijöiden tulee siis antautua uudenlaiseen politiikan ja yhteiskunnan väliseen peliin paradigman muutoksissa alemman tason muutoksiin verrattuna. Järjestelmien pääperiaatteita muutettaessa kansalaisten saavutetut oikeudet ovat usein uhattuna. Poliitiikan tekijöiden tuleekin siis saada kansalaiset vakuuttuneiksi uudistusten legitimiisyydestä ja oikeudenmukaisuudesta, eikä vain kertoa heille säästötoimien tarpeellisuudesta. Tiedotusvälineillä on Hallin mukaan paradigmanmuutosprosessissa tärkeä rooli kansallisen mielipiteen ohjaajana. Kuten Hall kuvaa (1993, 288), paradigmanmuutosprosessi levittäytyy valtion hallinnon rajojen ulkopuolelle ja alkaa elää mediassa ulkopuolisten intresseissä ja poliittisten (oppositio)puoleiden keskuudessa. Instituutioiden paradigman muutos ei siis tapahdu valtion hallinnon autonomisena toimenä vaan vastauksena yhteiskunnalliseen keskusteluun. Vaikka Hallin teoria sulkee pois politiikan muiden toimijoiden roolin sosiaalipoliittisessa keskustelussa (Visser & Hemerijck 1997), useat tutkijat ovat viitanneet esimerkiksi ay-järjestöjen tärkeään tehtävään yhteiskunnallisen keskustelun ylläpitäjänä ja yleisen mielipiteen ohjaajana (Schmidt 2008; Visser 1998).

Edellä oleva keskustelu tarjoaa teoreettiset silmälasit, joiden avulla voidaan tarkastella paradigman muutosta. Hallin teoria auttaa erottamaan paradigman muutoksen muista alemman tason muutoksista. Hallin viitekehys ehdottaa tunto-merkkejä paradigman muutoksen prosessista ja siihen liittyvistä toimijoista. Se avaa myös hedelmällisen tavan ymmärtää Piersonin syynvälttelyteoriaa paradigman muutoksen perspektiivistä. Analyysi paradigman muutoksen kehityspoluista kahdessa eri maassa testaa nämä oletukset ja pyrkii osoittamaan yhtäläisyydet ja eroavuudet näissä muutosprosesseissa.

## Metodi ja aineisto

Tässä tutkimuksessa verrataan kahden maan sosiaalipoliittisten järjestelmien paradigmanmuutosprosesseja. Hall (1993) nimesi muutosprosessin Keynesin mallista makrotaloushallintaan -paradigmamuutokseksi, mutta sosiaalipoliittisessa kirjallisuudessa muutos passiivisesta tulonjakosysteemistä aktiiviseen ja ennakoiwaan etuusjärjestelmään on yleisesti ymmärretty paradigman muutokseksi (Daguerre 2007; Eichhorst & al. 2008). Tässä tutkimuksessa analysoidaan paradigman muutoksia työkyvyttömyyspolitiikassa Suomessa ja Alankomaissa kahden viime vuosikymmenen aikana. Ymmärrämme paradigman muutoksen politiikassa tapahtuneen, jos muutos passiivisesta aktiiviseen työkyvyttömyyspolitiikkaan on tapahtunut. Analyysini kohdentuu tarkentamaan, kuinka kyseinen politiikan prosessi tapahtui kahdessa maassa ja ketkä olivat tarpeelliset toimijat tässä prosessissa.

Suomessa työkyvyttömyyseläkkeen paradigman muutos tapahtui osana vuonna 1995 alkannutta kansaneläkkeen muutossarjaa, jonka seurauksena määräaikainen työkyvyttömyyseläke korvattiin uudella kuntoutustuella ja universaali kansaneläkejärjestelmä muutettiin eläketulovähenteiseksi. Alankomaissa vuosikymmenien muutosyritykset kulminoituivat vuoden 2005 reformiin, joka muutti työkyvyttömyysvakuutuksen (WAO) työkyvynedistämiskorvaukseksi (WIA). Tutkimusmetodi on ns. process tracing -menetelmä (George & Bennett 2005). Aineistona käytettiin ensi sijassa järjestelmän lainmuutoksia, niitä edeltäviä kansallisia keskusteluja sekä muita kansallisia lähteitä. Tämän lisäksi muutamia asiantuntijaa haastateltiin sekä Suomessa että Alankomaissa.

Tapaustutkimuksen kaksi maata, Suomi ja Alankomaat, ovat molemmat pieniä, avoimia yhteiskuntia (Hall & Soskice 2001), joissa sosiaalivakuutuksilla on pitkät perinteet, kattavat hyvinvointivaltioinstituutiot nauttivat vakaata yleistä kannatusta ja sosiaalipoliittikka on ay-järjestöjen keskeistä vaikutusalueetta. Molemmissa maissa poliittinen paine muuttaa työkyvyttömyysjärjestelmää on ollut merkittävää 1990-luvulta lähtien. Ensinnäkin molemmissa maissa työkyvyttömyys on OECD:n keskimääräistä suurempaa (OECD 2009): vuonna 2007 työkyvyttömiä määrä työvoimasta oli Alankomaissa 8,3 prosenttia ja Suo-

massa 8,5 prosenttia, kun OECD:n keskimääräinen luku oli 5,5 prosenttia. Molemmissa maissa tämä luku on ollut laskussa vuodesta 1995 lähtien (Alankomaissa laskenut 9,4 prosentista vuonna 1995 8,3 prosenttiin vuonna 2007, Suomessa vastaava lasku oli 10 prosentista 8,5 vuoteen), kun taas vastaavana aikana OECD:n keskimääräinen työkyvyttömiä määrä työvoimasta nousi 5,5 prosentista 5,8 prosenttiin. Toiseksi molemmissa maissa tyväestön vanheneminen on luonut poliittisia paineita saattaa ei-aktiivisia voimakkaammin takaisin työmarkkinoille ja pidentää merkittävästi työuria. Suhteellisen samanlainen järjestelmärakenne (kattava hyvinvointivaltio, jota ay-liikkeet vartioivat) antaa mielenkiintoisen kehyksen tutkia, kuinka samanlainen yhteiskunnallinen ongelma on pyritty ratkaisemaan, ja löytää eroavaisuuksia muutosprosesseissa (ns. "the most similar approach", Przeworski & Teune 1970).

On tärkeää kuitenkin huomioida, että työkyvyttömyysturvan järjestelmätasolla maat kuitenkin eroavat toisistaan. Kun Alankomaissa työkyvyttömyysvakuutusjärjestelmä on lakisääteinen (itsenäinen) sosiaalivakuutus, joka on rahoitettu työntekijöiden ja -antajien vakuutusmaksuilla ja jota hallinnoi valtion keskitetty sosiaalivakuutuslaitos (UWV), Suomen työkyvyttömyysjärjestelmä on osa työ- ja kansaneläkejärjestelmää. Tässä artikkelissa pääpaino on kansaneläkkeen työkyvyttömyyspolitiikan muutoksissa, sillä edelleenkin huomattava osa työkyvyttömyyseläkkeensaa- jia saa myös tai pelkästään kansaneläkettä. Työeläke- ja kansaneläkejärjestelmän työkyvyttömyysturvan päätarkaisut ovat kuitenkin niin lähellä toisiaan, että analyysi kattaa molemmat järjestelmät niiltä osin, kun aktivointiparadigman muutoksia tarkastellaan (yksityiskohtaisemmassa analyysistä työeläkkeen muutoksista ks. mm. Kangas 2007; Kangas & al. 2006; Julkunen 2009). Eittämättä työeläke- ja kansaneläkejärjestelmällä on erilaiset hallintajärjestelmät ja niiden uudistamisen dynamiikat eroavat toisistaan, mutta nämä rajaukset eivät kuitenkaan vahingoita tutkimuksen tuloksia. Tarkoituksena ei ole verrata (eri) järjestelmiä kahdessa maassa, vaan kansallisia ratkaisuprosesseja eli sitä, kuinka muutetaan järjestelmiä suhteessa aktivointiparadigmaan näissä maissa.

## Hollannin ihmeen nurja puoli

Vaikka kansainvälinen media nosti Alankomaat työihmeeksi 1990-luvun puolivälissä, Alankomaita on vuosikausia piinannut työkyvyttömyiden määrän hallitsemattoman kasvun ongelma. Ensi hetkistään lähtien työkyvyttömyysvakuutus WAO (*Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering, Stb. 1967, 84*) oli poliittisesti ”antoisa” järjestelmä: se tarjosi solidaarisen tavan torjua nuorisotyöttömyyttä mahdollistamalla suositun varhaiseläkereitin vanhemmille, lievästi työrajoitteisille työntekijöille (Høgelund 2003).<sup>1</sup> Ongelman ratkaisusta muodostui kuitenkin nopeasti uusi hallitsematon krooninen ongelma. WAO-etuudensaajamäärä nelinkertaistui vuosien 1968 ja 1980 välillä (163 000:sta 558 000:een) ja tämä kasvu jatkui lähes katkeamatta vuoteen 2002 (Kuvio 1) asti. Merkittävää oli, että jopa Alankomaiden talouskasvun huippuvuosina 1990-luvun puolivälissä, jolloin työvoiman määrä kasvoi nopeimmin OECD-maissa, WAO-etuuden saajien lukumäärä laski vain hieman.

Kuluneet vuosikymmenet todistavat useita yrityksiä muuttaa WAO-järjestelmää (ks. yksityiskohtainen analyysi, van Gerven 2008b). 1980-luvulla ”Hollannin tautia” hoidettiin etupäässä leikkaamalla järjestelmän oikeuksia ja kiristämällä edunsaantiehtoja (ts. ensimmäisen tason muutoksia Hallin mukaan). 1990-luvulla hakijamäärää pyrittiin hallitsemaan muuttamalla järjestelmän toimintaperiaatteita, esimerkiksi palauttamalla sosiaaliturvahallinnointi ammattiyhdistyksiltä takaisin valtiolle. Innovatiivisena yrityksenä sairauspäivärahan (ja myöhemmin myös työkyvyttömyysvakuutuksen) maksuvelvoite siirrettiin osin valtiolta työnantajien vastuulle (ts. muutoksia Hallin toisella tasolla).

1990-luvun puolivälissä Alankomaita ylistettiin kilvan kansainvälisessä mediassa sen saavutuksista ”työpaikkakoneistona” (Visser & Hemerijck 1997). Vuosien 1983 ja 1997 välisenä aikana uusien työpaikkojen määrä Alankomaisa nousi lähes 1,8 prosentin vuosivauhtia, neljä kertaa EU:n keskimääräistä kasvua nopeammin. Tämän ihmeen takana oli kuitenkin yksinkertainen selitys: kolme neljästä uudesta työpai-kasta oli osa-aikaisia. Voimakas työvoiman kasvu (kolminkertainen verrattuna EU:n keskimääräi-

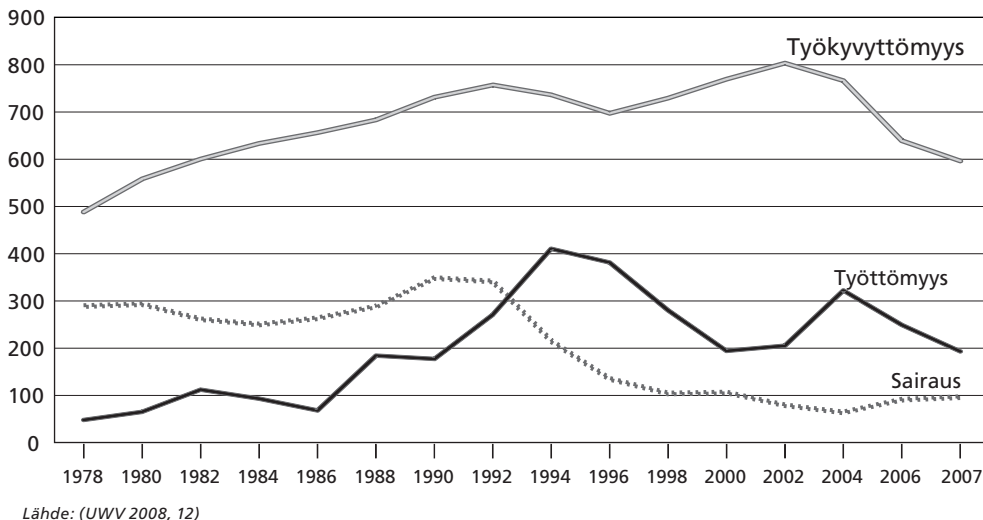
seen työvoiman kasvuun) keskittyi naisein, jotka pääasiallisesti löysivät tiensä työmarkkinoille pienissä osa-aikatoissa. Iso osa uusista työpai-koista oli hyvinkin pieniä osa-aikatoita, jopa alle 12 tuntia viikossa (Visser 2002). Samaan aikaan tapahtuva suotuisa talouskasvu mahdollisti myös työttömyyslukujen laskun, ja vuoden 2001 alkuun mennessä työttömyysluvut olivat laske-neet alimmilleen vuoden 1973 öljyshokin jäl-keen, 2,5 prosenttiin. Kuitenkin tänä aikana työ-kyvyttömyiden määrä laski vain hieman ja tulevien vuosien aikana edunsaajien määrä kasvoi jälleen 679 000:sta (1996) 803 000:een (2002).

### Kohti paradigman muutosta

Poliittinen ilmasto 2000-luvun alussa oli hyvin vaikea. Yhteistä ymmärrystä työkyvyttömyyspo-litiikan suunnasta ei löytynyt koalitionhallitukses-sa eikä myöskään ay- ja työnantajajärjestöjen kes-kuudessa. Ammattiyhdistysliike ja työnantajajär-jestöt koettivat murtaa pattiilanteen ja ilmoitti-vat vuoden 2000 alussa ehdotuksestaan organi-soida uudelleen WAO-järjestelmä. Silloinen so-siaalidemokraattien luotsaama hallitus suhtau-tui positiivisesti ehdotukseen ja uskoi mahdol-lisen kolmikantakomission auttavan politiikan pois umpikujasta. Toukokuussa 2001 Donnerin komissio (johon kuului akateeminen asiantunti-ja, huippuvirkamies ja viisi suurimman puolueen jäsentä) esitti uuden WAO-suunnitelman. Ehdotuksessa työkyvyttömyysvakuutus suunnattaisiin vain pysyvästi työkyvyttömille hakijoille. Medi-assa keskustelu WAO-järjestelmän ympärillä uu-tisoitiin näyttävästi. Vaikka muutoksen tarve oli yleisesti tunnustettu, yleinen mielipide oli ehdo-tettuja muutostoimia vastaan. Ehdotetut muu-tokset koettiin sosiaalisesti epäoikeudenmukai-siksi ja lähestulkoon mahdottomana pidettiin ajatusta, että (suurin) osa työkyvyttömistä lähe-tettäisiin uudessa järjestelmässä työttömyyskor-vauksen piiriin (Høgelund 2003).

Donnerin komission suunnitelmat lähetet-tiin SER:iin, kolmikantaneuvostolle, kesäkuus-sa 2001. SER antoi yllättäen, ensimmäistä kertaa vuosiin, yhtenäisen puoltavan lausunnon (Knegt & Westerveld 2008, 87) Donnerin komission suosituksille. Retrospektiivisesti SER:in suositus nimeltään ”toita työkyvyn mukaan” otettiin käyt-töön suurimmaksi osaksi uudessa WIA-järjestel-mässä 2006. Sen keskeinen viesti oli, ettei etuuk-sia enää myönnettäisi työkyvyttömyyden perus-teella, vaan oikeus etuuteen tulisi myöntää vain

<sup>1</sup> WAO maksoi käytännössä kaikille työkyvyttömyysva-kuutuksen saajille täysiä etuuksia eläkeikään asti.



Kuvio 1. Etuuskien saajat (sairaus-, työkyvyttömyys- ja työttömyysvakuutus) Alankomaissa 1978–2007

jäljellä olevan työkyvyn mukaan. Kolmikannan onnistumisesta huolimatta uuden järjestelmän vieminen eduskuntaan takkuili ja lopulta törmäsi umpikujaan. Pääministeri Kokin (sinipuna)hallitus yllättäen hylkäsi uuden suunnitelman liian radikaalina. Osasyynä tähän saattoi olla, ainakin Piersonin (2001) teorian mukaan, se, että sosiaalidemokraattien johtama hallitus ei halunnut katoa hyvinvointivaltion pääinstituutioon, sosiaalivakuutukseen. Sosiaalidemokraattien muistoissa kummitteli vielä vuoden 1996 vaalien murskatappio, joka oli seuraus heidän edellisistä epäsuosituista toimenpiteistään eli leikkauksista sosiaaliturvaan 1980- ja 1990-luvulla (van Gerven 2008a). Kaiken kaikkiaan vuonna 2001 ”Hollannin ihmeen” aallonharjalla ajatus kajoamisesta sairaiden ja työkyvyttömiä oikeuksiin oli poliittisesti liian herkkä aihe. Taustalla vaikuttivat kuitenkin nopeasti huononeva taloudellinen tilanne ja nopeasti nouseva työttömyys. Myös poliittisessa ilmastossa uudet tuulet pyyhkivät läpi alavan maan, kun populistit Pim Fortuin horjuttivat konservatiivisen politiikan perustuksia vuoden 2002 vaalikeskusteluissa (Pennings & Keman 2003). Maailman tuntemat hollantilainen solidaarisuus ja suvaitsevaisuus alkoivat murentua erilaisuuden hyväksymättömyyden, yleisen tyytymättömyyden ja individualismin kasvun edessä (Scholten & Holzhaacker 2009).

Poliittinen valta vaihtui, kun kristillisdemokraatit ja liberaalit muodostivat hallituksen vuonna 2002. Pian vaalien jälkeen pääministe-

ri Jan Peter Balkenende julkisti kiistellyn suunnitelman muuttaa sosiaaliturvajärjestelmän ydintä, kuten varhaiseläke-, työttömyys- ja työkyvyttömyysvakuutusjärjestelmiä sekä toimeentulotukijärjestelmää. Suunnitelmien eteneminen hidastui, kun hallitus kaatui vain 86 päivän jälkeen ja uudet vaalit pidettiin lokakuussa 2002. Talouskasvun hidastuminen ja uhkaava lama antoivat uudelle hallitukselle painavan argumentin jatkaa ristiretkeään sosiaaliturvan uudelleenkehittelyssä. Tulevaa aikaa leimasi hallituksen intensiivinen haku löytää kumppaneita viemään läpi kiistellyt suunnitelmat. Ay-järjestöt olivat kuitenkin täysin haluttomia tukemaan hallituksen suunnanmuutosta, mikä osittain johtui hallituksen haluttomuudesta kuulla ay-järjestöjä asiassa. Vaikeita neuvotteluja seurasi sarja työnseisauksia ympäri maata, kuten myös sodanjälkeisen historian suurin mielenosoitus Amsterdamin Museoaukiolla 2. lokakuuta 2004. Hallitus jatkoi kuitenkin horjumatta valitsemallaan tiellä reformoida WAO-järjestelmä. Hallituksen ja ay-liikkeiden ja työnantajajärjestöjen neuvotteluissa keväällä 2003 tilanne päättyi jälleen pattitilanteeseen, kun silloinen sosiaaliministeri Aart Jan de Geus hylkäsi uudelleen pöydälle nostetun SER-suosituksen (vuodelta 2002). Vasta syksyn neuvotteluissa marraskuussa 2003 de Geus lopulta myöntyi pyytämään SER:iltä uudistetun suosituksen. Tämä julkaistiin helmikuussa 2004, ja se muutti vain hieman alkuperäistä vuoden 2002 suosituksen sisältöä.



Neuvottelut WAO-järjestelmästä päättyivät, kun Balkenenen hallitus esitteli tammikuun alusta 2006 voimaan tulevan uuden työkyvyttömyysjärjestelmän WIA:n (laki työstä ja toimentulosta työkyvyttömyyden mukaan Stb. 2005, 619). Suurimmalta osin uusi laki sisälsi SER:in vuosina 2002 ja 2004 antamien suositusten päälinjat. Itse lain toimeenpano ei nostattanut vastustusta ay-järjestöjen puolesta eikä Balkenenen hallitusta rankaistu seuraavissa parlamenttivaleissa 2007. Ay-järjestöt jopa pidättäytyivät käyttämästä mahdollisuuden ”korjata” uuden järjestelmän seurauksia seuraavalla työehtosopimusneuvotteluiden kaudella (Gruenell 2007). Vuoden 2005 laki toteutti paradigman muutoksen. Se korvasi edeltäjänsä passiivisen WAO:n, joka suhteellisen helppojen saantivaatimusten seurauksena maksoi täysimääräisiä etuuksia enimmistölle hakijoista ilman aikarajoituksia. Uusi WIA-järjestelmä lähtökohtaisesti olettaa hakijan pystyvän vielä jonkinlaiseen työhön ja siirtää näin suurimman osan hakijoista työkykyisiksi. Täysin työkyvyttömät (80–100-prosenttisesti ja pitkäaikaisesti työkyvyttömät) säilyttivät suhteellisen korkeatasoisen etuuden (70 prosenttia entisestä työtulostaan), mutta kansalliset tilastot (CBS 2011) osoittavat, että suurin osa uusista hakijoista on siirretty osatyökyvyttömyysetuudelle. Vuonna 2010 oli 72 300 henkilöä osatyöttömyysjärjestelmässä (WGA) ja 24 100 henkilöä uudessa täysinäisessä työkyvyttömyysjärjestelmässä (IVA). Sama lähde osoittaa myös, että WAO:n saajien määrä on laskenut vuodesta 2006 (669 600) vuoteen 2010 (503 000). Oleellista uudessa WIA:ssa on, että käytännössä uudet hakijat siirretään työkyvyttömien tilapäisen työttömyyskorvauksen piiriin; se maksaa etuusia vain suhteessa henkilön tekemän työn määrään (ts. etuus täydentää työtuloja). Kuntoutuminen ei ole WIA:n lähtökohta, vaan nopea palaaminen työmarkkinoille.

Hallin teorian mukaisten odotusten tapaan paradigman muutos tapahtui sekä kognitiivisella että normatiivisella tasolla ja uuden järjestelmän ideoinnin toteutus kantautui ministeriön eliitin ulkopuolelle. Laaja joukko toimijoita, kuten esimerkiksi ay-liike, media ja yhteiskunnallinen keskustelu, otti paikkansa tämän muutoksen prosessissa. Kognitiiviset vastaukset siihen, miten ongelma voidaan ratkaista ja kuinka loputon hakijakasvu voitaisiin lopettaa, eivät auttaneet vielä ”Hollannin taudin” parantamiseen, sillä norma-

tiiviset vastaukset siihen, kuinka voidaan muuttaa järjestelmää oikeudenmukaisella ja reilulla tavalla, piti löytää ensin. Vasta kun yhteiskunnallinen keskustelu oli tarpeeksi pitkällä ja yleinen mielipide työkyvyttömyydestä oli vaihtunut työkykyyn, voitiin poliittinen toimenpide toteuttaa uuden muutoshakuisemman hallituksen myötä.

## Suomi: paradigman muutoksia vai kosmeettisia nimenmuutoksia?

Muutokset suomalaisessa hyvinvointivaltiossa tunnetaan hyvin (van Gerven 2008b; Saari 2001; Timonen 2003). Alankomaista poiketen sosiaaliturvan laajennus jatkui 1990-luvun alkuun asti, mutta keskeytyi rajusti 1990-luvun laman kohdatessa. Lama oleellisesti aukaisi ikkunan päätäjille pohtia Suomen sosiaaliturvaa (Timonen 2003), mutta keskustelu eläkkeiden kestävästä kehityksestä oli nostonut päätään jo ennen lamaa (Kangas 2007). Holkerin hallitus oli nimittänyt vuoden 1980 lopulla kolmikantakomitean pohtimaan, kuinka purkaa uhkaava eläkepomme ja estää varhaiseläköitymistä. Puron komitea julkaisi mittavan raportin, joka esitti, että demografiset paineet, tulevaisuuden työvoimapula ja kasvavat eläkemenot voitaisiin hoitaa vain, jos eläkkeellelähtöä myöhennettäisiin kolmella vuodella vuoteen 2020 mennessä (KM 1991: 41, 2). Puron komitea suositteli seuraavia toimia: eläkeiän nostoa, varhaiseläkejärjestelmien purkua ja eläkemenojen leikkauksia. Poliittisia vaihtoehtoja pohdittiin, mutta radikaaleimmista toimista, mm. yleisen eläkeiän nostamisesta 67 vuoteen ja työeläkkeiden tavoitetaso pudottamisesta 60 prosentista 50 prosenttiin, luovuttiin. Sen sijaan muutoksia tehtiin ensisijaisesti sulkemalla varhaiseläkeputkia mm. työttömyyseläkkeen ikärajaa nostamalla (ks. Julkunen 2009). Osana näitä keinoja Puron komitea ehdotti, että työkyvyn merkitystä tulisi korostaa etenkin silloin, kun oikeuksia osittaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen määritetään (KM 1991: 41, 5 6). Tämän lisäksi ikäentyneiden työttömien työn vastaanottamisveloitetta tulisi kiristää ja työnantajan omavastuuta työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeistä tulisi vahvistaa. Puron komitean muistiossa korostettiin, että täyden eläkkeen ja osatyökyvyttömyyseläkkeen välistä rajaa tulisi selvittää (KM 1991: 41, 149–155).

Politiikan muutokset antoivat kuitenkin vielä odottaa itseään. Pääministeri Ahon johdolla vuonna 1991 muutoksia ehdotettiin sosiaaliturvan tasoon, työttömyysturvaan ja työnantajain eläkemaksuihin. Vastatuulta aiheutti kuitenkin ay-liike, jonka kanssa Ahon hallitus lopulta riitautui pitkien neuvottelujen jälkeen. Myöskään äänestäjät eivät hyväksyneet hallituksen toimia, vaan vuoden 1995 vaaleissa keskusta koki murskatappion. Vaalien voittaja, sosiaalidemokraatit Paavo Lipposen johdolla, löysi aarteensa sateenkaaren päästä: hallituksen suurella enemmistöllä (145 paikkaa 200:sta) eduskunnassa ja hyvillä suhteilla ay-liikkeisiin heillä oli teoreettisesti vaapalippu toteuttaa mittavia muutoksia.

### Kohti paradigman muutosta?

Jo virkaanastujaisohjelmassaan Lipposen hallitus julistikin kansaneläkejärjestelmän kattavan reformin. Hallituksen esitys (HE110/1995) painotti, että eläkemenoja olisi leikattava ja että kansaneläkkeestä tulisi tehdä työeläkevähenteinen, jolloin työeläketulo vähentää kansaneläkkeen määrää. Tärkeä osa tätä jälkimmäistä suunnitelmaa oli, että sen toivottiin vähentävän työkyvyttömyyseläkkeen saajien määrää ja siirtävän ainakin osan heistä työeläkkeen piiriin (HE 110/1995). Laki, seuraten Puron eläkekomitean suosituksia, julkistettiin lokakuussa 1995. Kansaneläkkeen muutos eläkevähenteiseksi vastaa laadultaan paradigman muutosta. Vaikka perusturva säilytettiin, muutos poisti pohjoismaisen hyvinvointivaltion pääperiaatteen (paradigman) eli universalismin ja asuinpaikkaan perustuvan oikeuden. Vuosien 1996 ja 2001 välillä kansaneläke muutettiin eläkevähenteiseksi (laki kansaneläkelain muuttamisesta 1491/1995). Vaikka yleinen mielipide oli kansaneläkkeen muutosta vastaan (Kangas 2007), ay-liike pidättäytyi julkisesti vastustamasta kyseisiä muutoksia.

Eläkepolitiikan ensimmäinen suunnanmuutos ajoittui siis 1990-luvulle ja talouslaman keskelle. Toinen eläkepolitiikan aalto käynnistyi vuonna 1998 työeläkkeiden selkeyttämiseksi ja oikeudenmukaistamiseksi (Julkunen 2009, 241). Raija Julkunen (2009) on ansiokkaasti kuvannut nämä politiikan prosessit, joiden tavoitteena on työelämästä poistumisen myöhentäminen. Tilan puutteen takia en pohdi työeläkemutoksia artikkeleissani. Mutta kuinka kävikään työkyvyttömyyseläkkeen muutokselle? Osana kansaneläkemutosta julkistettiin vuonna 1995 myös uusi laki

työkyvyttömyyseläkkeestä. Verrattuna Alankomaihin (tai edes Suomen kansaneläkemutokseen) emme voi kuitenkaan puhua tästä paradigman muutoksena. Poliittisessa keskustelussa työkyvyttömyyseläkkeen muutos jäi isompien muutoksien varjoon. Lainvalmisteluvaiheessa tärkeimpiä toimijoita (ay-liike, Kansaneläkelaitos) haastateltiin, mutta itse muutos oli hyvin ministeriölähtöinen. Tulos jäi kosmeettiseksi nimenmuutokseksi, kuten eräs suomalainen asiantuntija sitä myöhemmin keskustelussamme kutsui.

Osatyökyvyttömyyseläke korvattiin käytännössä uudella kuntoutustuella (laki kansaneläkelain muuttamisesta 1487/1995), joka pyrki kehittämään kannustimia työllistymiseen ja kuntoutumiseen eläköitymisen sijasta (HE 118/1995). Etuuden tasoja nostettiin ja uusi kuntoutumissuunnitelma tehtiin pakolliseksi (Nikkarinen & al. 1998; Hytti & al. 2006). Jotta kuntoutumista pystyttiin tukemaan, tuhansia lääkäreitä kautta maan koulutettiin diagnosoimaan potilaan työkykyä, ei työkyvyttömyyttä (Nikkarinen & al. 1998, 97). Toimista huolimatta politiikan muutos työkyvyttömyysetuuteen ei saavuttanut paradigman muutoksen mittakaavaa. Suomalaisessa politiikassa, joka oli sidoksissa pitempien työurien saavuttamiseen, on työkykyä koetettu kehystää uudelleen (Julkunen 2009). Tämä on usein tehty sidoksissa ns. aktiivisen vanhenemisen diskurssiin, tuttuun termiin myös EU:n esityslistoilta (active ageing) (Gould & Saurama 2004).

Tutkimukseni osoittaa, että suomalainen työkyvyttömyyseläkepolitiikka ei käynyt läpi samanlaista politiikan paradigman muutosprosessia kuin Alankomaissa, jossa politiikan ja yhteisön uudet ajatusmallit on institutionalisoitu uuteen osatyökyvyttömyysvakuutusjärjestelmään, joka käytännössä vastaa työttömyysvakuutusta. On sanottu, että Suomen muutos työkyvyttömyyseläkejärjestelmässä on paradigman muutos suhteessa järjestelmän tuottamiin tuloksiin: muutokset ovat merkittävästi vaikeuttaneet hakijoiden pääsemistä täyden työkyvyttömyyseläkkeen piiriin. Uuden työkyvyttömyyseläkejärjestelmän käyttöönoton jälkeen täyden työkyvyttömyyseläkkeen saajien määrä laski vuosien 1996 ja 2004 välillä 212 359:stä 136 522:een (KE-LA 2004, 98). Tämän lisäksi puolet uusista hakijoista (50,8 prosenttia vuonna 2006) on siirretty toistaiseksi myönnetylle kuntoutustuelle (Hytti & al. 2006, 18). Poliittisesti kuntoutustuki järjestelmänä poikkeaa kuitenkin hollanti-

laisesta vastineestaan, joka ei vain kannusta työkyvyn kohentamiseen vaan käytännössä on ajallisesti rajattu työttömyysetuus, joka on suoraan sidoksissa sekä henkilön halukkuuteen tehdä töitä että työnteon määrään. Näkemykseni mukaan Suomen työkyvyttömyyseläkejärjestelmään liitettiin uusi elementti, aktivointi ja kuntoutuminen (vrt. Streeck & Thelen 2005 ja Palierin layering-mekanismi), ilman että itse työkyvyttömyysjärjestelmä olisi poliittisesti kokenut paradigman muutoksen, jossa kognitiiviset ja normatiiviset ajatukset osatyökyvyttömyysvakuutuksen takana olisivat yhteiskunnallisesti muuttuneet.

## Paradigman muutosten jäljillä

Hyvinvointivaltion muutoksen teorialat selittävät edelleen heikosti paradigman muutoksia. Kuitenkin näitä paradigman muutoksia tapahtuu. Olen empiirisen aineiston avulla kuvannut kaksi aktivointiparadigman muutosta: Alankomaiden työkyvyttömyysvakuutuksesta WAO:sta tehtiin WIA, joka samastaa suurimman osan työkyvyttömistä työttömiin, ja Suomen kansaneläkkeessä päästettiin irti tiukemmasta universalismin periaatteesta ja merkittävä osa työkyvyttömyyseläkkeen hakijoista siirrettiin uudelle kuntoutustuelle. Molemmissa prosesseissa näimme, kuinka uusia ajatusmalleja haettiin hallituksen eliitin (ministeriön) ulkopuolelta. Kolmikantakomissiot olivat aineistossani olennainen osa hallituksen strategiaa kehystää uudelleen politiikan ja kansalaisten tapaa ajatella työkykyä. Hallin teoria selittää siis osin paradigman muutoksen, mutta se vaatii uudistamista voidakseen selittää paradigman muutosprosessia korporatistisissa maissa.

Mitä on paradigman muutoksen taustalla ja kuinka voimme selittää eriävät kehityspolut Suomessa ja Alankomaissa? Jaakko Kiander ja Pentti Vartia (1998, 148) ehdottavat kriisitietoisuuden tärkeyttä hyvinvointivaltion muutospolitiikassa (ks. myös Julkunen 2001, 81–94). He pitävät tätä tärkeämpänä selittäjänä lama-Suomen säästöpolitiikan muutoksiin kuin pelkkää yleisen mielipiteen muutosta. Muutos kohti aktiivisempaa sosiaalipolitiikkaa, niin sanottu paradigman muutos, ilmentää kuitenkin syvempää yhteiskunnallista muutoksen tarvetta kuin säästöpolitiikan pakon sanelemaa karsinnan hyväksyntää (ks. myös Julkunen 2001, 82). Poliitiikan kehystämä diskurssi, jossa pohditaan, mikä olisi legitiimi ja oi-

keudenmukainen tapa lisätä työkykyä ja vähentää työkyvyttömyyseläkkeelle hakeutumista, on tärkeä osa suomalaista eläkepolitiikan muutosta. Samalla tavalla Alankomaissa poliittinen muutos kohti aktiivista ja osallistuvaa sosiaalipolitiikkaa on ollut osana yhteiskunnallista keskustelua osallistuvasta yhteiskunnasta ja isona osana ”Hollannin taudin” hoitomenetelmiä. Molemmissa maissa korporatiivisten toimijoiden liittäminen muutosprosessiin auttoi hallituksia osoittamaan äänestäjäkunnalleen, että kyseiset muutokset ovat tärkeitä talouden kestävän kehityksen kannalta, mutta myös normatiivisesti oikeudenmukaisia.

Nämä tulokset kutsuvat meitä myös miettimään Piersonin synnältämisteorian uudistusta. Mustavalkoinen oletus, että poliitikot eivät yritä muuttaa instituutioiden pääperiaatteita, voidaan paradigman muutostutkimuksen valossa hylätä. Piersonin tutkimat ensimmäisen ja toisen asteen muutokset eivät vaatineet vielä yhteiskunnallista uudelleen orientaatiota tavassa ajatella uusjaon oikeellisuudesta. Se, miten paradigman muutokset toteutetaan, näyttää seuraavan Hallin ja jo 1970-luvulla Heclon (1974) ehdottamaa *puzzling and powering* -teorian viitekehystä. Poliitiikan tekijöiden tulee ensin löytää kognitiiviset ratkaisut ongelmalle ja sen jälkeen murtaa poliittinen ja yhteiskunnallinen vastustus (ks. myös Schmidt 2008). Synnältämisteoriaa tulisi tarkastella laajakatseisemmin ja pyrkiä löytämään muutosprosessi myös yhteiskunnallisella tasolla, ei vain politiikan peleissä.

Tämä oivallus selittänee, miksi aktivointiparadigman *de facto* -muutos toteutui työkyvyttömyysturvapolitiikassa Alankomaissa mutta ei niinkään Suomen työkyvyttömyyseläkepolitiikassa. Järjestelmien eroavuus Suomen tapauksessa – työkyvyttömyysturva osana eläkejärjestelmää – hidastanee vastaavanlaisen aktivaationormin toteutumista yhteiskunnallisessa keskustelussa. Eläkejärjestelmään kiteytetty ajatus sosiaalisista oikeuksista on ehkä vahvempi kuin oletus oikeuksista sosiaalivakuutukseen, sillä eläkejärjestelmä kattaa teoreettisesti ei-työikäiset henkilöt. Eläkejärjestelmän muutoksen kohti aktivointipakotetta voidaan siis olettaa olevan teoreettisesti vaikeampaa. Tämä oletus pätee vahvimmin työkyvyttömyyseläketurvaan osana työeläkkeitä; tätä muutosta oletettavasti ay-liike vartioi (Kangas 2007). Myös Suomessa työkyvyn kohentuminen on kansallisessa keskustelussa toki ollut tärkeä osa eläkereformin retoriikkaa, mutta varsi-



nainen aktiivaatiopakote työikäisten keskuudessa on kuitenkin Suomessa ollut heikompaa kuin Alankomaissa (ks. van Gerven & Ossewaarde 2011 samansuuntaisista havainnoista Iossa-Britanniassa). Työhyvinvoinnin lisääminen (Julkunen 2009) on suomalaisessa julkisessa keskustelussa nostettu tärkeämmäksi kuin työkyvyttömyyseläkeputken sulku. Kyseessä näyttää siis olevan eri aktivointiparadigma kuin se, johon Suomessa ja Alankomaissa pyritään.

Lopulta hedelmällisiä olosuhteita politiikan paradigman muutokselle ovat tämän tutkimuksen mukaan huononeva taloudellinen tilanne, pitkälinen (krooninen) sosiaalinen ongelma tai uhkaava ongelma tulevaisuudessa sekä intensiivinen yhteiskunnallinen keskustelu asiasta, jotka saattavat lopulta kulminoitua paradigman muutokseen. Näissä olosuhteissa (Vis & van Kersbergen 2007) poliitikot voivat löytää itsensä vähemmän sidotuiksi traditioihin/rationaalsiin ja polkuriippuviin ratkaisumalleihin ja voivat helpommin hakea out-of-the box - ja/tai paradigman muutoksia. Tarkempaa tutkimusta tarvitaan myös osoittamaan, mitkä ovat varsinaiset ”tipping points”, (yksittäiset) hetket tai laajemmat yhteiskunnalliset modernisaatioprosessit, joista politiikan uudet polut voivat alkavat (Piereson 2000). Yksi potentiaalinen tutkimussuuntaus on katsoa, kuinka politiikan yrittäjät tai ”idea-johtajat” pystyvät vapautumaan status quo -politiikan pakkopaidasta ja toteuttamaan radikaaleja muutoksia (Stiller 2007; Carstensen 2011). Tämä tutkimukseni on antanut empiiristä näyt-

töä tästä poliittisen taloustieteen katsantokannasta, jossa poliittisten toimijoiden ideat ja teot oletetaan tärkeiksi institutionaalisissa muutoksissa (Scharpf 1997). Toinen mahdollisuus on huomioida laajemmat yhteiskunnalliset muutokset, kuten Euroopan integraatio -prosessi tai individualismi (Stiller & van Gerven 2012; Beck & Grande 2007). Tutkimukset osoittavat yhä useammin, kuinka muutokset, jotka olivat vielä mahdottomia 1980- ja 1990-luvulla, pystyttiin toteuttamaan 2000-luvulla. Esimerkiksi Giuliano Bonolin ja Bruno Palierin (2007) työssä osoitetaan, kuinka edellisten vuosikymmenten muutokset Ranskassa raivasivat tietä isommille muutoksille 2000-luvulla. Samansuuntaisia tuloksia löysimme myös Alankomaiden ristiretkessä parantaa ”Hollannin tauti”. 1980- ja 1990-luvulla poliittiset kokeilut saivat poikkeuksetta vastaansa äänestäjäkunnan ja ay-liikkeen voimakkaan vastustuksen. 2000-luvun alussa ay-liikkeen valta oli horjunut ja oikeistopopulismi oli vallannut tilaa yleisessä keskustelussa. Samalla äänestäjäkunta oli muuttunut individualistisemmaksi. Tämä normatiivinen muutos alkoi politiikan muutoksesta työttömyysturvan kohdalla (van Gerven 2008a), mutta ”kissan tassuin” (Julkunen 2001, 300) se saavuttaa sosiaalisen normin statuksen myös valtaväestön keskuudessa. Laajemmat globaalit muutokset, kuten omnipotentiaalinen individualisaatio-prosessi, joka muokkaa instituutioita, käytäntöjä sekä kansalaisten normeja (van Gerven & Ossewaarde 2011), oletetaan usein osaksi tätä muutosta.

## KIRJALLISUUS

- Beck, U. & Grande, E.: *Cosmopolitan Europe*. Cambridge: Polity Press, 2007.
- Bonoli, G. & Palier, B.: *When Past Reforms Open New Opportunities: Comparing Old-Age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems*. *Social Policy & Administration* 41 (2007), 555–573.
- Carstensen, M.: *Paradigm Man vs. the Bricoleur: Bricolage as an alternative vision of agency in ideational change*. *European Political Science Review* 3 (2011): 1, 147–167.
- CBS 2011. *Aantallen sociale uitkeringen en percentages ziekteverzuim* [Online]. Central Bureau voor Statistiek. Available: [statline.cbs.nl](http://statline.cbs.nl) [Accessed 20-11 2011.]
- Daguerre, A.: *Active Labour Market Policies and Welfare Reform: Europe and the US in comparative perspective*. Basingstoke; Palgrave, 2007.
- Eichhorst, W. & Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. (eds): *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin: Springer, 2008.
- George, A. & Bennett, A.: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.
- Gould, R. & Saurama, L.: *From Early Exit Culture to the Policy of Active Ageing – the case of Finland*. In: Maltby, T. & Mirabile, M. & De Vroom, B. & Overbye, E. (eds): *Ageing and the transition to retirement. A comparative analysis of European wel-*

- fare states. Ashgate, 2004.
- Gruenell, M.: Industrial Relations Developments 2006 – the Netherlands [Online]. 2007. Available: [www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn070319s/nl070319q.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn070319s/nl070319q.htm) [Accessed 29-10-2009].
- Hall, P.: Policy Paradigm, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy in Britain. *Comparative Politics* 3 (1993), 275–296.
- Hall, P. & Soskice, D. W.: *Varieties of Capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2001.
- Heclo, H.: *Modern Social Policies in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven: Yale University Press, 1974.
- Hinrichs, K.: Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECD countries. *European Review* 8 (2000), 353–378.
- Høgelund, J.: In Search of Effective Disability Policy: Comparing the developments and outcomes of Dutch and Danish disability policies. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003.
- Hytti, H. & Ylöstalo, P. & Ruhanen, E.: *Työkyvyttömyyseläkkeissä virta vie entistä enemmän kansaneläkkeelle*. Helsinki: Kela, 2006.
- Julkunen, R.: Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. (Change of direction. The Social policy reform of the 1990s in Finland.) Jyväskylä: Vastapaino, 2001.
- Julkunen, R.: Ikäpolitiikka. Kuinka työuran pidentämisestä tuli keskeinen sosiaalipoliittikan tavoite? Teoksessa: Kananen, J. & Saari, J. (toim.): *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Jyväskylä: Minerva, 2009.
- Kangas, O.: Labor Markets Against Politics. In: Immergut, E., Anderson, K. & Schulze, I. (eds): *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Kangas, O. & Lundberg, U. & Ploug, N.: Three Routes to Pension Reforms: Politics and institutions in reforming pensions in Denmark, Finland and Sweden. Stockholm: Institute for Future Studies, 2006.
- KELA 2004. *Kansaneläkelaitoksen Tilastollinen Vuosikirja* (Statistical Yearbook of the Social Insurance Institution, Finland). Vammala: KELA, 2004.
- Kiander, J. & Vartia, P.: *Suuri lama: Suomen 1990-luvun kriisi ja talouspoliittinen keskustelu*, Helsinki: ETLA, 1998.
- KM 1991. *Eläkekomitean mietintö*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministerio, 1991.
- Knegt, R. & Westerveld, M.: Sickness and Disability: going Dutch as a cure for a 'Dutch disease' In: Knegt, R. (ed.): *The Employment Contracts as an exclusionary device: an analysis on the basis of 25 years of developments in the Netherlands*. Antwerp: Intersectia, 2008.
- Nikkarinen, T. & Broms, U. & Saentti, J. & Brommels, M.: *Saattaen vaihdettava. Työkyvyn arviointikoulutuksen loppuraportti*. Helsinki: University of Helsinki, 1998.
- OECD 2009. *Sickness, Disability and Work: Key figures and data on low employment rates of people with disability and high disability benefit reciprocity rates in many countries OECD countries*. Accessed from <http://www.oecd.org/data-oecd/21/22/42654215.xls> (11.08.2009).
- Palier, B. (ed.): *A long bye to Bismarck: the politics of welfare reform in continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.
- Palier, B. & Martin, C. (eds): *Reforming the Bismarckian Welfare Systems*. Oxford: Blackwell, 2008.
- Pennings, P. & Keman, H.: *The Dutch Parliamentary Elections in 2002 and 2003: The Rise and Decline of the Fortuyn Movement*. *Acta Politica* 38 (2003), 51–68.
- Pierson, P.: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- Pierson, P.: Not Just What, But When: Timing and sequences in political process. *American Political Development* 14 (2000), 72–92.
- Pierson, P. (ed.): *The New Politics of the Welfare State*. New York and Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Przeworski, A. & Teune, H.: *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York, Wiley-Interscience, 1970.
- Saari, J.: *Reforming Social Policy: A study on institutional change in Finland during the 1990s*. Turku, University of Turku, 2001.
- Scharpf, F. W.: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, USA: Westview Press, 1997.
- Schmidt, V. A.: Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science* 11 (2008), 303–326.
- Scholten, P. & Holzhacker, R.: Bonding, bridging and ethnic minorities in the Netherlands: changing discourses in a changing nation. *Nations and Nationalism* 15 (2009), 81–100.
- Stiller, S.: Innovative Agents Versus Immovable Objects: The Role of Ideational Leadership in German Welfare State Reforms. Nijmegen: Radboud University Nijmegen, 2007.
- Stiller, S. & Van Gerven, M.: The European Employment Strategy and National Core Executives: Impacts on Activation Reforms in the Netherlands and Germany. *Journal of European Social Policy*, ilmestyy 2012.
- Streeck, W. & Thelen, K. (eds): *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Taleb, N. N.: *The Black Swan: the Impact of the Highly Improbable*. NY: Random House, 2007.
- Timonen, V.: *Restructuring the Welfare State: Globalisation and Social Policy Reform in Finland and Sweden*. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.
- UWV 2008. *Kroniek van de Sociale Verzekeringen*. Amsterdam: UWV, 2008.
- Van Gerven, M.: Activating social policy and the preventive approach for the unemployed in the Net-

- herlands. AIAS Working paper 65. Amsterdam: University of Amsterdam, 2008. 2008a.
- Van Gerven, M.: The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms. A longitudinal study of social benefit reform in three European countries, 1980–2006. Helsinki: Social Security Institution, 2008. 2008b.
- Van Gerven, M. & Ossewaarde, M.: The Welfare State's Making of Cosmopolitan Europe: Individualization of social rights as European Integration. European Societies, 2011.
- Weaver, R.: The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy* 6 (1986), 371–398.
- Vis, B.: Biting the Bullet or Steering Clear? Politics of (Not-) Unpopular Welfare State Reform in Advanced Capitalist Democracies. Amsterdam, Vrije Universiteit, 2008.
- Vis, B. & Van Kersbergen, K.: Why and How Do Political Actors Pursue Risky Reforms? *Journal of Theoretical Politics* 19 (2007), 153–172.
- Visser, J.: Two Cheers for Corporatism, One for the Market: Industrial Relations, Wage Moderation and Job Growth in the Netherlands. *British Journal of Industrial Relations* 36 (1998), 269–292.
- Visser, J.: The First Part-time Economy in the World: A model to be followed? *Journal of European Social Policy* 12 (2002), 23–42.
- Visser, J. & Hemerijck, A.: A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.

## SUMMARY

*Minna van Gerven: Paradigm change in disability policy: Finland and the Netherlands (Sosiaalipolitiikan paradigmuutos: Työkyvyttömyyspolitiikan uudet kasvot Alankomaissa ja Suomessa)*

Very little is still known about paradigm changes in the social policy field and about their mechanisms and politics in different countries. This article contributes to the subject by analysing processes of paradigm change in two countries, Finland and the Netherlands. Drawing on Peter Hall's (1993) prominent work, it is suggested that paradigm changes are a result of broader societal debate where the search for ideas and legitimacy goes beyond the usual political arena of blame-avoiding politicians (Pierson 2001). A closer examination of disability benefit reforms and their politics between 1980 and 2006 shows that whereas

the Dutch system of disability insurance benefit saw a full scale paradigmatic change, with the cognitive and normative orientation to thinking in terms of incapacity for work giving way to thinking in terms of work capability, the corresponding system in Finland only saw the addition of a new activation layer to the existing scheme. The reason why the reforms took such very different paths probably has to do with the structural differences between the Finnish scheme (which is based on a pensions system) and the Dutch scheme (which is incorporated as part of the employee insurance system).

**Keywords:** disability policy, Finland, the Netherlands